

# Att vara brygga mellan forskning och politik – en festskrift från nya ESO:s 10-årsjubileum

*Rapport till  
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi  
2017:8*



**Regeringskansliet**  
Finansdepartementet

# Innehåll

<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
<b>1 ESO och bristen på systematisk analys av politikens konsekvenser .....</b>	<b>9</b>
<i>Lars Hultkrantz</i>	
<b>2 Ett bra PM vid exakt rätt tidpunkt kan slå världen med häpnad .....</b>	<b>17</b>
<i>Anders Borg</i>	
<b>3 Dialog mellan forskare, folk och folkvalda – en förutsättning för förtroende.....</b>	<b>25</b>
<i>Cissi Billgren Askwall</i>	
<b>4 Hur får forskningsunderlag genomslag i politiken? Reflektioner utifrån egna erfarenheter .....</b>	<b>43</b>
<i>Lars Calmfors</i>	
<b>5 ESO – de senaste tio åren .....</b>	<b>59</b>

## 4 Hur får forskningsunderlag genomslag i politiken? Reflektioner utifrån egna erfarenheter

*Lars Calmfors\**

En god ekonomisk politik använder sig av tillgängligt forsknings- och utvärderingsunderlag. Det är därför en central fråga hur dessa får genomslag i politiken. Jag ska diskutera detta utifrån mina egna erfarenheter av att förmedla forskningskunskap till beslutsfattare. Eftersom jag inte arbetat med ESO, så kommer jag företrädesvis att använda andra exempel. Uppsatsen bygger främst på erfarenheter som ledamot av SNS Konjunkturråd 1982 och 1986-88, ledamot i styrelsen för IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering) 1997–2004 samt ordförande i Finansdepartementets Ekonomiska råd 1993–2001, EMU-utredningen 1995–96, Finanspolitiska rådet 2007-11 och Arbetsmarknadsekonomiska rådet från 2015.

Följande frågor behandlas:

- Behovet av intermediärer mellan forskning och politik
- Skillnaden mellan intern och extern produktion av forskningsunderlag för politiken
- Positiv kontra normativ analys
- Politikens förmåga att tillgodogöra sig forskningsunderlag
- Förhållandet mellan oberoende utvärdering och media

---

\* Jag är tacksam för kommentarer från Simon Ek, Mari Forssblad, John Hassler, Laura Hartman, Lars Jonung, Elisabeth Precht, Joakim Sonnergård, Lena Unemo och Robert Östling.

- Lämpligt antal analys- och utvärderingsorgan
- Tidsperspektiv på genomslaget av forsknings- och utvärderingsunderlag

## Behovet av intermediärer

Frågan om det behövs *intermediärer* som förmedlar forskningskunskap till politiken är den enklaste. Svaret är ja. Tillräckliga forskningsbaserade beslutsunderlag riskerar att inte nå politiken utan institutioner som är specialiserade på sådan förmedling. Det gäller ännu mer nu än tidigare, eftersom akademisk meritering allt mer inriktats på rent vetenskaplig publicering. Det innebär att incitamenten för forskare att ägna tid och kraft åt mer populärvetenskaplig spridning av forskningsresultat tenderar att bli svaga.<sup>13</sup> Det behövs därför intermediärer som stärker forskares drivkrafter att också ägna sig åt sådan verksamhet.

Intermediärerna kan även spela en viktig roll för inriktningen på den akademiska forskningen. Den är ofta mer inomvetenskapligt motiverad än policyrelevant. Intermediärer mellan forskning och politik kan därför vara centrala för att styra forskare mot samhällsrelevanta problem.

Det finns ett antal privata tankemedjor som på olika sätt förmedlar forskningsunderlag till politiken. Flera av dessa spelar en viktig roll. Men det går inte att förlita sig enbart på dem. Flera, som till exempel Arena idé, Katalys och Timbro, har starka ideologiska utgångspunkter. Det innebär ofta en stark selektion i fråga om vilka forskningsunderlag som de fokuserar på. Det finns inte heller några garantier för att mindre ideologiskt drivna privata aktörer, som till exempel SNS (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle), ska ha tillräckliga resurser och intresse av att täcka alla områden där forskning bör förmedlas till politiken. Av dessa skäl går det inte bara att förlita sig på "marknaden": risken för *marknadsmislyckanden* är alltför stor. Det finns inte heller några garantier för att tillräckligt med forskningsunderlag ska förmedlas via det statliga utredningsväsendet. Eftersom sådana utredningar bara tillsätts ibland och verkar under begränsad tid kan de inte fungera som "löpande

---

<sup>13</sup> Se Calmfors (2009, 2011) för mer ingående diskussioner av detta. Se också Ek och Henrekson (2017).

brygga” mellan forskning och politik. Därför behövs permanenta offentligt finansierade intermediärer på olika områden som till exempel ESO (offentlig ekonomi), IFAU (arbetsmarknads- och utbildningspolitik) och Finanspolitiska rådet (finans-, sysselsättnings- och fördelningspolitik).

## Interna kontra externa underlag

Bör analysunderlag för politiken produceras *in-house* i departement och myndigheter och av forskare i nära samarbete med dem eller produceras externt? Enligt min uppfattning är det helt avgörande att det finns både interna och externa underlag.

Huvudargumentet är risken för alltför okritisk analys av politiken. Ett skolexempel på hur det inte bör gå till var EFA (Expertgruppen för arbetsmarknadspolitisk utvärdering) i Arbetsmarknadsdepartementet 1967–97. EFA blandade forskare med tjänstemän från Arbetsmarknadsdepartementet, Ams (Arbetsmarknadsstyrelsen) och arbetsmarknadens parter. Det bidrog till att expertgruppen aldrig ställde relevanta kritiska frågor om arbetsmarknadsprogrammets effektivitet, och då särskilt om arbetsmarknadsprogrammets undanträngningseffekter på sysselsättningen. I stället agerade man ofta mer som lobbyist för den arbetsmarknadspolitik som fördes.<sup>14</sup>

Risken för sådant beteende är stor när en utvärderingsinstitution inte är oberoende. Jag upplevde det själv som ordförande i Ekonomiska rådet som stod för intern vetenskaplig rådgivning i Finansdepartementet. Det krävdes självövertvinnelse att offentligt kritisera politiken när man samtidigt hade trevliga slutna diskussioner med de ansvariga i departementet. Det var definitivt mindre komplicerat att framföra kritik i egenskap av ordförande i Finanspolitiska rådet som gör externa oberoende analyser av finanspolitiken.

Ett annat argument för externa analysunderlag är att de i regel ger större genomslag på politiken än interna underlag. Det är svårare för politiker att bortse från externt producerade underlag som blir föremål för offentlig debatt. Jag kan återigen jämföra Ekonomiska rådet och Finanspolitiska rådet. Ekonomiska rådet hade regelbundna

---

<sup>14</sup> Ett tydligt exempel på det var EFA (1993). Se Calmfors och Forslund (1993) för en kritik.

möten med de högre tjänstemännen i Finansdepartementet och ibland också med finansministern.<sup>15</sup> Man lyssnade artig på oss, men min bedömning är att rådets analyser, som ofta gällde arbetsmarknaden, hade i stort sett noll effekt på politiken.<sup>16</sup>

Finanspolitiska rådets analyser har genom att påverka den allmänna debatten haft större genomslag. Det gällde sannolikt bland annat stabiliseringspolitiken under finanskrisen och den efterföljande recessionen, jobbskatteavdraget, de differentierade a-kasseavgifterna, de nedsatta sociala avgifterna för ungdomar och finanspolitikens målformuleringar.<sup>17</sup>

Det bör emellertid också betonas att det finns ett viktigt samspel mellan extern analys och intern sådan i departement och myndigheter. Extern analys tvingar fram bättre intern analys för att matcha den externa. Och bättre intern analys skärper kraven på den externa. Relationen mellan IFAU och Arbetsförmedlingen samt mellan Finanspolitiska rådet och Finansdepartementet är exempel på detta.

## Positiv eller normativ analys

Nästa fråga gäller om oberoende analys av ekonomisk politik enbart ska vara *positiv*, alltså bara analysera politikens effekter, eller om den också bör vara *normativ* och rekommendera, eller avråda från, olika åtgärder för att nå uppställda mål.

---

<sup>15</sup> Under min tid som ordförande 1993–2001 var i tur och ordning Anne Wibble, Göran Persson, Erik Åsbrink och Bosse Ringholm finansministrar.

<sup>16</sup> Det enda exempel på att Ekonomiska rådet kan ha spelat en viktig roll som jag kan erinra mig är att vi möjligen bidrog till att övertyga Finansdepartementets politiska ledning om att Pierre Vindes utredningsförslag (SOU 1997:10) om valutapolitiken borde kastas i papperskorgen. Enligt det skulle regeringen ha ansvaret för valutapolitiken, samtidigt som Riksbanken skulle sköta penningpolitiken. Arrangemanget skulle ha inneburit ett dubbelkommando som hade omöjliggjort en självständig penningpolitik från Riksbankens sida.

<sup>17</sup> Rådet argumenterade 2008 för en mer expansiv finanspolitik i strid med den dåvarande alliansregeringens uppfattning. Regeringens finanspolitik blev emellertid gradvis mer expansiv. Rådet kritiserade också alliansregeringens differentiering av a-kasseavgifterna och nedsättning av de sociala avgifterna för ungdomar för att vara ineffektiva metoder att öka sysselsättningen. Differentieringen av a-kasseavgifterna avskaffades av alliansregeringen 2014 och de nedsatta socialavgifterna för ungdomar av den nuvarande (2017) regeringen (bestående av Socialdemokraterna och Miljöpartiet). Den reducerade också antalet indikatorer för om finanspolitiken uppfyller överskottsmålet, delvis i linje med Finanspolitiska rådets rekommendationer. Se Finanspolitiska rådet (2008-17).

Olika institutioner har valt olika modeller. IFAU gör mest positiv analys och avstår oftast från rekommendationer. Motiveringen är att det kan vara problematiskt att utvärdera den politik som man själv rekommenderat. Det ligger mycket i det. IFAU har också med sin modell etablerat hög trovärdighet för oberoende analyser av hög kvalitet.

Samtidigt stimuleras den ekonomisk-politiska diskussionen av tydliga rekommendationer. Finanspolitiska rådet ligger närmare normativ analys när man utifrån sitt uppdrag sätter betyg på finanspolitiken.<sup>18</sup> Gör man det utifrån en klar analys av hur olika åtgärder påverkar uppfyllelsen av de mål som politikerna ställt upp, så går det att skapa trovärdighet för en oberoende analys också den vägen. Det har Finanspolitiska rådet lyckats med.<sup>19</sup>

## EMU-utredningen

För mig ställdes frågan om positiv kontra normativ analys på sin spets i EMU-utredningen 1995-96 (SOU 1996:158). Den var en ren expertutredning bestående av fem nationalekonomer och tre statsvetare. Direktiven var att analysera för- och nackdelar med ett deltagande i valutaunionen. En huvudfråga för oss blev om vi enbart skulle redovisa olika effekter eller om vi också skulle ge en rekommendation om huruvida Sverige borde inträda eller inte. Direktiven sade inte att vi skulle det, men de uteslöt det inte heller, så vi ansåg oss ”äga frågan”.

Vi valde att ge en rekommendation: att Sverige borde ställa sig utanför valutaunionen vid starten 1999. Enligt vår uppfattning skulle diskussionen inte ha letts tillräckligt framåt om vi undvikit ett ställningstagande. Vi var dock noga med att skilja mellan effektanalyserna och den sammanfattande bedömningen (som också byggde på klart redovisade värderingar angående de ekonomisk-politiska målen). Vi kompletterade dessutom rekommendationen med en utförlig känslighetsanalys av hur alternativa bedömningar av

<sup>18</sup> Enligt sin instruktion ska rådet ”följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om” (SFS 2011:446, 5 §).

<sup>19</sup> Se till exempel OECD (2011), IMF (2011, 2013) samt Debrun och Kinda (2014) för internationella bedömningar av Finanspolitiska rådets verksamhet.

effekterna eller annan vägning av olika mål (som långsiktig tillväxt kontra konjunkturstabilisering) kunde förändra slutsatsen.

Det är min övertygelse att vi därmed stimulerade till en bättre debatt som gjorde det lättare för både beslutsfattare och allmänhet att orientera sig. Antagligen bidrog också vår slutsats till regeringens och riksdagens beslut att Sverige inledningsvis skulle stå utanför valutaunionen. Men det var kontroversiellt att ge en rekommendation. När Finansdepartementet förstod att vi funderade på det, blev jag instruerad av vår kontaktperson där att utredningen borde avstå från ett sådant ställningstagande. Jag valde att svara svävande. Nästa dag ringde därför kontaktpersonens chef upp. Jag svarade lika svävande då, vilket ledde till ännu ett samtal: denna gång från dåvarande statssekreteraren Svante Öberg, återigen med samma budskap. Vi följde inte uppmaningarna, inte minst därför att en offentlig utredning är oberoende och inte ska styras genom informella påtryckningar utan genom klart redovisade skriftliga direktiv.<sup>20</sup>

## SNS Konjunkturråd, normpolitiken och 1990-talskrisen

Det finns förstås också risker när forskare blir alltför engagerade i sina rekommendationer. Ett exempel är SNS Konjunkturråd under 1980-talet. Sveriges problem då var *devalveringscykeln*: förväntningar om en ackommoderande politik innebar höga inflationsförväntningar, och därmed så höga löneökningar att det till slut blev nödvändigt att infria förväntningarna och devalvera, varpå hela processen startade om igen.<sup>21</sup>

Konjunkturrådet förordade från och med 1985 års rapport, utifrån Kydland och Prescotts (1977) samt Barro och Gordons (1982a,b) analyser av tidsinkonsistensproblem, den så kallade *normpolitiken*. Idén var att skapa trovärdighet för låg inflation genom ett tydligt åtagande om att fast växelkurs – inte full sysselsättning – skulle vara det överordnade ekonomisk-politiska

---

<sup>20</sup> Det är fortfarande oklart för mig om uppmaningarna att inte lämna någon rekommendation enbart var tjänstemannainitiativ – som jag uppfattade det fanns vid den tidpunkten en stor entusiasm för ett svenskt inträde i valutaunionen hos många av Finansdepartementets tjänstemän – eller om de var initierade av finansministern (Erik Åsbrink).

<sup>21</sup> Se till exempel Blanchard med flera (2015), kapitel 11, för en beskrivning av den svenska devalveringscykeln.



målet. På så sätt skulle löneökningarna sjunka och devalveringscykeln brytas utan ökad arbetslöshet.<sup>22</sup>

Det fanns länge ett kompakt motstånd mot normpolitiken. Det ledde till att Konjunkturrådets argumentation blev allt mer ensidig. Till en början hade den varit mycket nyanserad: inte minst framhölls då behovet av en *undantagsklausul*, alltså att det kunde uppstå extrema lägen då en devalvering verkligen var motiverad. Men ju tuffare diskussionen blev, desto mer försvann nyanseringen.<sup>23</sup> Och plötsligt fick normidéerna genomslag i politiken när den socialdemokratiska regeringen efter en valutakris 1990 band kronan till EUs valutaenhet *ecun* (i praktiken D-marken) i ett försök att skapa trovärdighet för en växelkursnorm. Detta ledde så småningom fram till kronförsvaret och den 500-procentiga styrräntan 1992, innan kronan samma år släpptes fri.<sup>24</sup>

Här var det tyvärr så att Konjunkturrådets analys – i dess onyanserade form – inte fick för litet, utan alldeles för stort, genomslag. 1990-talskrisen var ju ett exempel på när valutan bör falla i värde: det skedde en dramatisk minskning av inhemsk efterfrågan (i samband med en akut finanskris) som enligt läroboken bör motverkas av en (real) depreciering för att i stället öka efterfrågan från utlandet.<sup>25</sup> Konjunkturrådets alltför enkla analys bidrog till att växelkursanpassningen kom alltför sent och att arbetslösheten därför steg onödigt mycket. Det är ett exempel på hur forskare kan driva den normativa analysen för långt och så ryckas med av den egna argumentationen att fördelarna med de egna politikrekommendationerna överdrivs och riskerna undervärderas. Jag beklagar idag att jag som ledamot i Konjunkturrådet delvis medverkade till detta.

## Det politiska systemet och oberoende analys/utvärdering

Politiker har många gånger svårt att förhålla sig till oberoende utvärdering. Det var till exempel tydligt när Finanspolitiska rådet instiftades 2007. Rådet inbjöds till regeringen för att i slutna former diskutera den ekonomiska politiken. Vi avböjde med den principiella

<sup>22</sup> Se Blanchard med flera (2015), kapitel 10.

<sup>23</sup> Se SNS Konjunkturråd (1985-92). Calmfors (1995) analyserar hur Konjunkturrådets argumentation utvecklades och så småningom fick genomslag på politiken.

<sup>24</sup> Denna utveckling har beskrivits av bland andra Jonung (1999), Jonung med flera (2009) och Calmfors (2015). Se också Blanchard med flera (2015), kapitel 11.

<sup>25</sup> Se till exempel Krugman med flera (2015), kapitel 17.

motiveringen att det skulle blanda ihop utvärdering och rådgivning. Det var emellertid uppenbart att man från regeringen inte tänkt på denna aspekt.

Det politiska systemets svårigheter att förhålla sig till oberoende utvärdering var också uppenbara när Finanspolitiska rådet överlämnade sin första rapport till Anders Borg 2008 och vi blev utskälda för att vara alltför kritiska. John Hassler hade som ordförande i rådet 2013–16 liknande erfarenheter av Magdalena Andersson.<sup>26</sup> Efter att ha fått kritik av rådet ifrågasatte båda finansministrarna offentligt värdet av det och hotade i Borgs fall även med budgetnedskärningar.<sup>27</sup> En annan finansminister – Bosse Ringholm – lade 2003 ner ESO. Skälet var helt uppenbart politiskt missnöje med expertgruppens oberoende analyser.<sup>28</sup>

Slutsatsen är förstås att det är lättare för politiker att vara för oberoende utvärdering *ex ante* än *ex post* sedan man tagit emot delvis kritiska synpunkter. Till viss del kan detta spegla att det är ganska nytt med offentlig forskningsbaserad utvärdering av den förda politiken. Politiker är vana vid kritik från politiska motståndare, men de är mer ovana att hantera forskarsynpunkter på analysstödet för sin politik. Det finns också en stark tendens att försöka använda forskningsunderlag i första hand till att finna stöd för egna redan gjorda ställningstaganden.<sup>29</sup>

Ovanan vid oberoende utvärdering förklarar förmodligen en stor del av de politiska reaktionerna. En förhoppning är att oberoende utvärdering så småningom kommer att uppfattas som ett mer normalt inslag i den offentliga debatten och att detta leder till en mindre konfrontatorisk diskussion. Det kan vara viktigt för att få tillräckligt många akademiska forskare att vilja ta uppdrag som oberoende utvärderare av politiken.<sup>30</sup>

I efterhand kanske ändå Finanspolitiska rådets kontroverser med finansministrarna har varit bra för att markera rådets oberoende. När

---

<sup>26</sup> Uppgift från John Hassler i mejlkonversation.

<sup>27</sup> Se till exempel Jonsson (2010), Sveriges Radio (2010) och Nordenskiöld (2014). Finanspolitiska rådets kontroverser med Anders Borg diskuteras också i Calmfors och Wren-Lewis (2011) samt Calmfors (2013a).

<sup>28</sup> Se till exempel Jonsson (2002) och Lemne (2010). ESO nystartades sedan av Anders Borg 2007.

<sup>29</sup> Detta diskuteras av Håkansson och Mattson (2016) i fråga om Finanspolitiska rådet.

<sup>30</sup> Annars finns en uppenbar risk att poolen av villiga forskare begränsas till dem med en mer hårdhudad läggning och som därför lättare står ut med politiska påhopp. En sådan selektion är knappast optimal.

rådet upprättades var Socialdemokrater, Vänsterpartiet och Miljöpartiet emot bildandet, men nu stödjer alla partier rådets existens.<sup>31</sup> Däremot var det uppenbart från de diskussioner som fördes i Överskottsmålskommittén (den parlamentariska utredning som 2016 föreslog en omformulering av överskottsmålet; SOU 2016:67) att samtliga politiska partiers representanter upplevde det som besvärande att rådet offentligt framfört synpunkter på till exempel enskilda skatteförslag och arbetsmarknadsreformer. Detta kom emellertid aldrig till uttryck i de slutliga skrivningarna.<sup>32</sup>

## Förhållandet till media

God mediatäckning är kanske den viktigaste förutsättningen för att oberoende analysunderlag ska få genomslag i politiken. Det framhålls i till exempel OECDs principer för oberoende finanspolitiska institutioner (finanspolitiska råd).<sup>33</sup> Där finns följande att läsa:

*IFIs (independent fiscal institutions, min anmärkning) should develop effective communication channels from the outset, especially with the media, civil society, and other stakeholders... media coverage of their work assists in fostering informed constituencies that may then exercise timely pressure on the government to behave transparently and responsibly in fiscal matters.*

Som oberoende utvärderare får man leva med att politiker anser att analysinstitutioner, i deras tycke, får för mycket mediauppmärksamhet. Magdalena Andersson ”gick i taket” när John Hassler som ordförande i Finanspolitiska rådet höll presskonferens inför budgetpropositionen för 2015 för att varna regeringen för att avvika från överskottsmålet.<sup>34</sup> I mitt fall menade Anders Borg i TV-programmet *Min sanning* (11 december 2016) att hans kritik mot Finanspolitiska rådet bottnade i att ordföranden (det vill säga jag) ”ville synas och göra utspel och kommentera ungefär som att han

<sup>31</sup> Finanspolitiska rådets nuvarande instruktion kom till 2011 efter en uppgörelse mellan allianspartierna och de ovan nämnda partierna. I Överskottsmålskommittén (SOU 2016:67) ställde sig samtliga partier, inklusive också Sverigedemokraterna, bakom förslagen om att rådet skulle ges en förstärkt roll i övervakningen av finanspolitiken.

<sup>32</sup> Jag deltog i dessa diskussioner i egenskap av expert i utredningen. En liknande argumentation finns i en underlagsrapport till kommittén (Håkansson och Mattson 2015, s 32).

<sup>33</sup> OECD (2014), punkt 8.1, s 4. Liknande slutsatser dras i till exempel Calmfors och Wren-Lewis (2011), IMF (2013) samt Debrun och Kinda (2014).

<sup>34</sup> Uppgift från John Hassler i mejlkonversation.

inte var en akademiker utan mer av en allmän mediakommentator”. Då hör det alltså till saken att rådet enligt sin instruktion just ska ”verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken”. Det är svårt att göra utan att nå ut i media.

## Antalet analys- och utvärderingsorgan

Hur många offentligt finansierade analys- och utvärderingsinstitutioner bör det finnas?

Det hävdas ibland att det numera produceras alltför många analysunderlag (med *multiple accountability disorder* som följd; se till exempel Lindgren 2014). På det ekonomisk-politiska området görs löpande analyser av bland andra ESV (Ekonomistyrningsverket), ESO, IFAU, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Finanspolitiska rådet, Långtidsutredningen, Konjunkturinstitutet och Riksrevisionen. Till det kommer de granskningar som görs av EU-kommissionen, Internationella valutafonden och OECD.<sup>35</sup>

Det optimala antalet analys- och utvärderingsinstitutioner måste vara resultatet av en avvägning mellan olika aspekter. Med många institutioner ökar möjligheterna att utveckla specialistkompetens på enskilda områden. Det finns också ett stort värde i pluralism – att ett problem får en allsidig belysning när analyser görs av fler utförare. Behovet av intermediärer mellan forskning och politik ökar vidare ju mer omfattande och svåröverskådlig den akademiska forskningen blir. Å andra sidan förbrukar alla analyser knappa resurser. Det finns en risk att antalet kvalificerade utvärderare inte räcker till. Alltför många analys- och utvärderingsinstitutioner riskerar också att späda ut genomslaget i den offentliga debatten och därmed på politiken.<sup>36</sup>

Det finns också en diskussion om att utvärderare behöver utvärderas och att detta kan leda till en orimlig tillväxt av mängden

---

<sup>35</sup> Se till exempel Riksrevisionen (2017).

<sup>36</sup> En sådan utspädning kan rentav ligga i regeringens intresse. I finansutskottets utfrågning våren 2017 med anledning av Finanspolitiska rådets rapport sade finansministern Magdalena Andersson följande: ”Det är flera aktörer som utvärderar regeringens politik. Det är bra att vi får höra synpunkter från många olika aktörer. Vi har EU, OECD och Internationella valutafonden. I Sverige har vi också ESV, IFAU, Konjunkturinstitutet, Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet. Det är en uppsjö av uppföljningar av regeringens politik” (Rapport från riksdagen 2016/17, s 7).

utvärderingsinstitutioner. Sannolikt är detta inte något problem: granskningar av utvärderingar behövs bara då och då och kan utnyttja internationell expertis liksom riksdagens finansutskott gör när man granskar Riksbankens penningpolitik. Det finns också en naturlig korrektionsmekanism mot utvärderingsorgan med för låg kvalitet: myndigheter och departement som granskas har starka incitament att själva skaffa sig god analytisk kompetens och att peka på svagheter i granskningarna.

## Tidsperspektiv

Vilket tidsperspektiv bör man ha på oberoende analyser och utvärderingar? Det förekommer förvisso visserligen snabba genomslag på politiken. Ett exempel är EMU-utredningen (SOU 1996:158) vars uppgift var att göra analys inför ett förestående ekonomisk-politiskt beslut. Ett annat exempel är Lindbeckkommissionens (SOU 1993:16) rekommendationer om budgetprocessen och ett nytt finanspolitiskt ramverk som till stora delar genomfördes under andra hälften av 1990-talet. Det snabba genomslaget här hängde samman med den akuta budgetkrisen under de första åren av 1990-talet.<sup>37</sup>

Men det vanligaste är att det går lång tid mellan analysunderlag och genomslag i politiken:

- Det tog ungefär femton år från det att SNS Konjunkturråd på 1980-talet föreslog en självständig Riksbank tills detta genomfördes 1997–99.
- Det tar i regel lång tid mellan IFAUs utvärderingar av olika arbetsmarknadsprogram och till dess det sker förändringar i politiken.
- De förslag om arbetsmarknadsreformer som bland annat Lindbeckkommissionen framförde 1993 fick inte något inflytande på politiken förrän 2007 då alliansregeringen tillträtt.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Förändringarna i budgetprocessen har beskrivits av bland andra Jonung (1999), Finanspolitiska rådet (2008) och Calmfors (2013b, 2015).

<sup>38</sup> Se också Calmfors (1993).

Som ekonom bör man inte nedslås av de långa tidseftersläpningarna utan man får acceptera att det är en långsam process att påverka *conventional wisdom* om lämplig politik. Många gånger är det också motiverat, eftersom det kan krävas tid att bedöma ekonomisk-politiska förslag och de forskningsunderlag de grundas på. Och ibland kommer förstås politiken aldrig att påverkas därför att olika forskningsbaserade reformförslag står i konflikt med starka särintressen.

Det går att peka på flera aktuella områden där det – även i bästa fall – sannolikt kommer att ta tid innan oberoende forsknings- och utvärderingsunderlag påverkar beslutsfattandet:

- ESO, men också Finanspolitiska rådet, har lyft fram viktig forskning om samhällsekonomiska vinster med olika skattereformer som hittills inte avsatt spår i politiken, men det går ändå att se att diskussionen påverkats.<sup>39</sup>
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet, Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet och Konjunkturrådet har alla analyserat integrationsproblemen på arbetsmarknaden och effekterna av höga minimilöner.<sup>40</sup> Det har ännu inte hänt mycket, men debatten har ändå förändrats med gradvis större förståelse för att lönebildningen behöver ta ett större ansvar för att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden för lågutbildade i allmänhet och lågutbildade utrikes födda i synnerhet.<sup>41</sup>
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet har engagerat sig i frågan om hur ändamålsenlig industrins märkessättning är när arbetskraftsefterfrågan strukturellt kan antas bli starkare i mer hemmamarknadsinriktade sektorer än i mer exportinriktade. Här är sannolikt vägen till genomslag särskilt lång eftersom arbetsmarknadens parter ligger efter politiken när det gäller att utnyttja vedertagen ekonomisk analys. En möjlig orsak är en större

---

<sup>39</sup> Se Sörensen (2010) och Finanspolitiska rådet (2011). LO, TCO och Saco har samtliga argumenterat för en ny skattereform. Också Centerpartiet och Liberalerna har föreslagit en sådan.

<sup>40</sup> Se till exempel Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016, 2017), Finanspolitiska rådet (2016), Konjunkturinstitutet (2016) och SNS Konjunkturråd (2017).

<sup>41</sup> Ett exempel på det är LO (2017) som är första gången organisationen öppnar för att förhandla fram lägre ingångslöner (på så kallade utbildningsjobb) för en del av dem som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

skepsis mot akademisk analys (vilken ofta ses som verklighetsfrämmande) bland avtalsförhandlare än bland politiker.<sup>42</sup> Detta återspeglas bland annat i att det är mycket ovanligare med forskarutbildade ekonomer i partsorganisationerna än i till exempel Finansdepartementet och Riksbanken. Detta innebär mindre "mottagningskapacitet" för akademiskt baserade analyser.

- Bostadspolitiken är ett annat område där analysunderlag angående till exempel hyresregleringen (av det slag som Finanspolitiska rådet 2017 levererade) har stora svårigheter att få genomslag, eftersom området kännetecknas av starka sårin-tressen och svåra politiska lösningar.<sup>43</sup>

Förvånansvärt ofta påverkar oberoende analyser ändå till slut politiken. Plötsligt kan de politiska eller ekonomiska förutsättningarna ändras som när "århundradets skattereform" genomfördes 1990/91, när 1990-talskrisen fick politiker att tillsätta och lyssna på Lindbeckkommissionen, när Riksbanken i slutet av 1990-talet gjordes självständig i samband med att Sverige ställde sig utanför valutaunionen och när den ny tillträdde alliansregeringen 2007 efter ett decennium av bestående hög arbetslöshet genomförde arbetsmarknadsreformer som sedan länge rekommenderats av många ekonomer.

Sammanfattningsvis har oberoende analys- och utvärderingsunderlag mycket stor betydelse för politiken, även om det i förväg är svårt att veta när genomslag sker. Det finns ett berömt citat av Keynes om att "*practical men who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence usually are the slaves of some defunct economist*". Jag har en mer optimistisk syn. Jag tror att praktiker på sikt i hög grad påverkas också av "fungerande ekonomer". Det gäller i synnerhet om det finns oberoende analysinstitutioner som på ett effektivt sätt förmedlar forskningsunderlag till politiken.

---

<sup>42</sup> Se Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015, 2017) och Calmfors (2017).

<sup>43</sup> Se också Donner med flera (2017).

## Referenser

- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015), *Inför avtalsrörelsen*, Arbetsmarknadsekonomisk rapport, Stockholm.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016), *Dags för större lönespridning?*, Arbetsmarknadsekonomisk rapport, Stockholm.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), *Tudelningarna på arbetsmarknaden*, Arbetsmarknadsekonomisk rapport, Stockholm.
- Barro, R. och Gordon, D. (1983a), "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural-Rate Model", *Journal of Political Economy* 91.
- Barro, R. och Gordon, D. (1983b), "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics* 12.
- Blanchard, O., Calmfors, L., Flam, H., Hassler, J. och Krusell, P. (2015), *Makroekonomi*, Liber.
- Calmfors, L. (1993), *De institutionella systemen på arbetsmarknaden och arbetslösheten*, Bilaga 4 till SOU 1993:16.
- Calmfors, L. (1996), "Nationalekonomernas roll under det senaste decenniet – vilka är lärdomarna?", i Jonung, L. (red), *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?*, Ekerlids förlag.
- Calmfors, L. (2009), "The Role of Research and Researchers in Economic Policy-Making: Some Reflections Based on Personal Experiences", *Finnish Economic Journal*, nr 1.
- Calmfors, L. (2011), "Vi ekonomer bör engagera oss mer i debatten", *Tvärsnitt*, nr 1.
- Calmfors, L. (2013a), "Sweden - Watchdog with a Broad Remit", i Kopits, G. (red), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press.
- Calmfors, L. (2013b), "Sweden - From Macroeconomic Failure to Macroeconomic Success", i Maguire, M. och Wilson, G. (red), *Business and Government, Volume IV: Challenges and Prospects*, Routledge.
- Calmfors, L. (2015), "The Swedish Macroeconomic Framework", i Pierre, J. (red), *The Handbook on Swedish Politics*, Oxford University Press.
- Calmfors, L. (2017), "Hur ändamålsenlig är industrins märkesättning?", *Ekonomisk Debatt*, nr 5.



- Calmfors, L. och Forslund, A. (1993), "Missvisande forskningsrapport om arbetsmarknadspolitiken", *Ekonomisk Debatt*, nr 6.
- Calmfors, L. och Wren-Lewis, S. (2011), "What Should Fiscal Councils Do?", *Economic Policy* 27.
- Debrun, X. och Kinda, T. (2014), Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Data Set, Working Paper No 14/58, IMF.
- Donner, H., Englund, P. och Persson, M. (2017), *Deregulating the Stockholm Rental Housing Market*, Underlagsrapport 2017/1, Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- EFA (1993), *Politik mot arbetslöshet*, Betänkande av Expertgruppen för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, SOU 1993:46, Stockholm.
- Ek, S. och Henrekson, M. (2017), "Citeringar – att mäta och att mäta rätt", *Ekonomisk Debatt*, under utgivning.
- Finanspolitiska rådet (2008-17), *Svensk Finanspolitik*, årsrapporter, Stockholm.
- Håkansson, M. och Mattson, I. (2015), *Vägar mot en starkare uppföljning av överskotts målet*, Underlagsrapport till Överskottsmålskommittén, Fi 2015:06, Stockholm.
- IMF (2011), Sweden – Concluding Statement of the Article IV Consultation Mission, 30 May, Washington.
- IMF (2013), *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, Washington.
- Jonsson, A. (2002), "Inte konstigt att s svek sitt vallöfte", *Svenska Dagbladet*, 5 oktober.
- Jonsson, G. (2010), "Finanspolitiska rådet: Anders Borg bör tåla leken", *Dagens Nyheter*, 10 november.
- Jonung, L. (1999), *Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess*, Ds 1999:9, Finansdepartementet, Stockholm.
- Jonung, L., Kiander, J. och Vartia, P. (2009) "The Great Financial Crisis in Finland and Sweden. The Dynamics of Boom, Bust and Recovery 1985-2000", i Jonung, L., Kiander, J. och Vartia, P. (red), *The Great Financial Crisis in Finland and Sweden*, Edward Elgar.
- Konjunkturinstitutet (2016), *Lönebildningsrapporten*, Stockholm.
- Krugman, P., Obstfeld, M. och Melitz, M. (2015), *International Economics – Theory and Policy*, 10<sup>th</sup> edition, Pearson.

- Kydland, F. och Prescott, E. (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy* 85.
- Lemne, M. (2010), *För långt från regeringen – och för nära: expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död*, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Lindgren, L. (2014), *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*, Studentlitteratur.
- LO (2017), *Utbildningsjobb för stärkt etablering*, Rapport, Stockholm.
- Nordenskiöld, T. (2014), "Magdalena Andersson: De har spelat ut sin roll", *Dagens Industri*, 18 november.
- OECD (2011), *Economic Survey of Sweden*, Paris.
- OECD (2014), *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, Paris.
- Rapport från riksdagen 2016/17: RFR 19, "Offentlig utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport", Stockholm.
- Riksrevisionen (2017), *Regeringens hantering av rekommendationer från EU, IMF och OECD*, RiR 2017:22, Stockholm.
- SFS 2011:446, *Förordning med instruktion för Finanspolitiska rådet*, Svensk författningssamling.
- SNS Konjunkturråd (1985–92, 2017), årsrapporter, Stockholm.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*, Betänkande av Ekonomikommissionen, Stockholm.
- SOU 1996:158, *Sverige och EMU*, Betänkande av EMU-utredningen, Stockholm.
- SOU 1997:10, *Ansvar för valutapolitiken*, Betänkande av Utredningen om ansvaret för valutapolitiska frågor, Stockholm.
- SOU 2016:67, *En översyn av överskottsmalet*, Betänkande av Överskottsmaleskommittén, Stockholm.
- Sveriges Radio (2010), "Borg vill inte ge Finanspolitiska rådet mer pengar", 8 november.
- Sörensen, P.B. (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, ESO 2010:4.